REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

ANO XIII
Volume I — N. 1
Janeiro de 1950

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

EDIFÍCIO DA FAZENDA — 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Mário de Bittencourt Sampaio

João Maria Broxado Filho
(interino)

DIRETORES DE DIVISÃO

Eurico Siqueira

Lucílio Briggs Brito

José Silvestre Fernandes

DIRETORES DE SERVIÇO

Ibany da Cunha Ribeiro

José Machado de Faria

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Joaquim Moreira de Souza

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Espírito Santo Mesquita

CONSULTOR JURÍDICO

Carlos Medeiros Silva

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO
EDITADO PELO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
(Decreto-lei n. 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

ANO XIII — JANEIRO DE 1950 — Vol. I - N. 1

SUMÁRIO

// REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda - 6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação.................... 22-9961 Ramal 529
Administração............... 22-9961 Ramal 527
Expedição................... 22-9961 Ramal 555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor — ESPÍRITO SANTO MESQUITA

Redator-chefe — Diógenes B. Monteiro

Secretário — Wanda Silva Wolter

Expediente

Assinatura anual .... Cr$ 50,00
Assinatura anual para o exterior..... Cr$ 100,00
Número avulso ... Cr$ 5,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à "Revista do Serviço Público".

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita ùnicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Sôbre as bases e conseqüências da economia dirigida

OTTO MARIA CARPEAUX.

EM tempos de permanentes oscilações econômicas — para não dizer "crise" — como os nossos, os representantes autorizados da economia política costumam aparecer, de vez em quando, em público para continuar, nas colunas dos jornais, suas discussões e batalhas de sala de aula e seminário, defendendo pontos de vista antagônicos, seja do liberalismo econômico, seja do intervencionismo que não é, em última análise, senão uma forma atenuada ou então fenômeno precursor da economia plena e conscientemente dirigida. Essas discussões nem sempre fortalecem a confiança do público na ciência econômica, porque não dão os resultados desejados, imediatos, no sentido de uma decisão favorável ou contrária. Em compensação, parecem dar a entender que a luta entre os dois sistemas está, ainda, aberta; mas esta última opinião não pode ser defendida; pois, ao menos no campo de prática, a vitória do intervencionismo, embora de um intervencionismo nada sistemático, é um fato consumado.

Basta citar umas datas. Intervencionismo, pelo menos no sentido da defesa dos interêsses econômicos de certos grupos pelos poderes públicos, já é qualquer medida de protecionismo alfandegário: e aí convém recordar a adoção do protecionismo pela Alemanha de Bismarck, já em 1879; depois, a Lei Mac Kinley, nos Estados Unidos; as tarifas francesas de 1892; ate cair, em 1921, a última fortaleza do mercado livre, a Inglaterra. Por outro lado, e paralelamente, o protecionismo estendeu-se, em forma de legislação social, ao proletariado, quer dizer, defendendo os interêsses econômicos de mais outros grupos da sociedade. Às leis trabalhistas da Alemanha e da Áustria, de 1887, seguiram-se as inglêsas de 1911; as da Bélgica, de 1925; as francesas, de 1930; enfim, a legislação Roosevelt de 1935. Nem é preciso citar o caso da Rússia para poder-se afirmar que, já há muito, está fora de função o liberalismo.

Isso no campo de ação prática. Mas não é tanto assim nos gabinetes de estudo em que se forjam as armas da teoria econômica. Graças a uma hábil campanha publicitária para a qual contribuiu muito uma revista popular norte-americana, todo mundo conhece o livro "The Road to Serfdom", do economista ex-austríaco, hoje naturalizado inglês, Fredrich A. Hayck. Foram, estranhamente, mais outros austríacos, Haberler Mises, nos Estados Unidos e Popper, na Neo-Zelandia, que conseguiram encabeçar o hoje já poderoso neoliberalismo anglo-saxônio, rebento da escola classicista de Viena. A situação prática, ou, mais exatamente, a situação política dos neoliberais não é cômoda. Sua ala extrema condena todo e qualquer intervencionismo como sendo incompatível com a democracia. Mas com isso os intransigentes se expõem à pergunta — "Que democracia será esta? Talvez a dos famosos Invested Interests?". Os menos radicais apenas duvidam da utilidade econômica de uma sistemática legislação intervencionista, apresentando estatísticas às vêzes impressionantes. Os mais hábeis, enfim, referindo-se as oscilações russas entre "comunismo de guerra", NEP e socialização parcial ou total, aos resultados efêmeros das medidas de desvalorização, à natureza apenas temporária do êxito do "New Deal" — semeiam dúvidas quanto à eficiência do intervencionismo. Não se trataria de uma transformação verdadeira do sistema econômico e sim apenas de medidas empíricas, de alcance limitado e sem base definida. Ora, a base teórica dos neoliberais é boa. De fato, os intervencionistas nem sempre sabem defender com acêrto sua posição, baseada menos em considerações de ordem econômica do que nacionalista ou humanitária. E isso contribui, mais uma vez, para enfraquecer a fé da opinião pública na "utilidade" da ciência econômica.

Em face dessa situação, pretendemos chamar a atenção para algumas publicações importantes a respeito, bem conhecidas dos especialistas mas quase ignoradas (com uma exceção) fora do círculo dêles, em parte porque se trata de livros

editados durante a guerra ou então em línguas menos acessíveis e ainda não traduzidos.

O afã germânico de classificar e sistematizar os fenômenos observáveis já levara o velho Sombart a distinguir diferentes "estilos" (portanto incompatíveis mas também igualmente irrefutáveis) do pensamento econômico. Estendendo êsse conceito ao terreno das atividades econômicas, A. Müller Armack ("Genealogie der Wirtschaftsstile", Stuttgart, 1941) define vários "estilos de atuação econômica" dentre os quais o "estilo moderno" (diferente do antigo e do medieval) se caracteriza pelo dinamismo inerente e, "por definição", ilimitado. Mas êsse conceito dinamista da economia moderna colide com outros fatos observados. Foi ainda Sombart, notando a substituição progressiva, nos lugares de mando, dos "homens de iniciativa" pelos "homens de confiança", que falou primeiro de uma burocratização gradual do capitalismo. Já se conhece a tendência política que Max Weber conferiu a essa observação: a história moderna caracterizar-se-ia pela supressão do carisma, em favor da autoridade burocrática. O "sacerdote profissional" substitui o "profeta inspirado", o administrador suplanta o empreendedor. Também observará êsse fenômeno, vários anos mais tarde, o sociólogo anglo-americano James Burnham, cujo livro "The Managerial Revolution", de 1941, chegou a tornar-se "best-seller". Burnham, teórico ex-marxista, aplica os métodos de análise marxista para combater não apenas o marxismo mas também os vestígios e paralelismos do marxismo em movimentos aparentemente antimarxistas — no fascismo, no nacional-socialismo, no "New Deal". Acha que todos êles, assim como o bolchevismo, concentram o poder nas mãos dos dirigentes de emprêsas nacionalizadas ou socializadas ou "paraestatais" ou "autárquicas". Em suma, a burocracia vive todo-poderosa, até totalitária. Essa evolução baseia-se, conforme Burnham, naquela tendência de burocratização que não passa de sintoma de uma transformação profunda do sistema de propriedade. Proprietário não é quem detém os direitos jurídicos mais sim quem controla o uso da propriedade e já não se encontram nessa situação, por exemplo, os acionistas das grandes sociedades anônimas. Quem as dirige — os "managers", os "gerentes", os "executives" — também as possui na verdade. E são êstes que realizam, agindo sob diferentes bandeiras ideológicas, a verdadeira revolução dos nossos dias, em seu próprio proveito.

Burnham — alega êle, pelo menos — "ne blâme ni n'approuve; il observe". Mas, sem ódio contra as burocracias totalitárias, mal esconde sua admiração pelas burocracias econômicas. A antítese "Profeta — Burocrata" muda de sentido, em favor dos "managers", burocratas modernos, especializados, esportivos por assim dizer, enquanto o "profeta" se transforma em fotografia amarelada na parede, lembrança dos "bons velhos tempos" que não eram tão bons assim. Com efeito, o administrador à antiga é um "portrait" dos que La Buryère se esqueceu de traçar: o velho chefe paternal cuja suprema aspiração é a inauguração do seu retrato na repartição ("A proveitosa gestão de Vossa Excelência", etc.). Êste tipo, ainda tão freqüente entre nós, obrigando seus auxiliares a custear banquetes de aniversário, já pertence ao passado. Chegou a hora da eficiência, ou, antes, chegara essa hora porque a História já deu um pulo mais adiante: a eficiência especializada virou logo despotismo especializado. O "Sr. diretor executivo", dono da nossa vida, aproveita-se da distinção do direito canônico, entre dignidade e pessoa. Também o sacerdote pessoalmente indigno fica sempre sacerdote. Não se precisa, no regime da eficiência burnhamiana, nem de dignidade moral nem de qualidades intelectuais para "executar" as tarefas administrativas O velho Renan já o profetizara: "Or l'administration, c'est le despotisme".

Todo mundo conhece e reconhece êsse perigo da burocratização, conseqüência imediata de todos os "dirigismos". E' verdade que parece existir — e há alguns anos foi muito apregoado — um remédio contra isso, um plano de organização autônoma das fôrças econômicas, de modo que o intervencionismo se realizaria sem precisar dos serviços de uma burocracia totalitária. Êsse remédio de origem medieval, é o corporativismo, sobretudo na forma que lhe deram os sociólogos católicos mas êstes são melhores sociólogos do que historiadores. A ordem corporativa das cidades medievais não criou absolutamente um idílio de harmonia social; basta ler Pirenne e Inama-Sternegg para saber das tremendas lutas de classe que a imobilidade das corporações medievais produziu.

Tampouco está acima de dúvidas a base teórica do corporativismo. Quem cita, a respeito, os "estilos econômicos" de Müller-Armack é uma testemunha insuspeita, o sociólogo católico Theodor Pütz ("Theorie der allgemeinem Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung", Viena, 1948), professor da Universidade Católica de Innsbruck. Conforme Pütz, o conservantismo de corporações

é incompatível com o dinamismo da economia moderna; e se as corporações tivessem realmente em mãos o poder econômico, ficaria sem poder algum o Estado, voltando-se à semi-anarquia do século XV. Para evitar a "guerra de todos", seria preciso entregar ao Estado um superpoder acima das corporações (assim como aconteceu na Itália de Mussolini) e os perigos totalitários, denunciados por Burnham, voltariam justamente pela porta traseira do corporativismo.

Êsse círculo parece, com efeito, vicioso. Há, porém, observadores menos pessimistas, como por exemplo o grande economista Colin Clark, cujas obras ("The Conditions of Economic Progress", 1940; "The Economics of 1960", 1942) não parecem devidamente apreciadas. Entre as "leis" (a palavra merece sempre as aspas) de evolução econômica descobertas por Colin Clark, destaca-se a da deslocação gradual das profissões: a população ativa de qualquer país revela a tendência de fugir das ocupações primárias (agricultura, mineração) para as secundárias (indústria) e destas últimas para as terciárias (administração, serviço público, etc.). Essa "lei" parece confirmar as previsões de Burnham, mas Clark interpreta-as de maneira diferente: a deslocação basear-se-ia na progressiva mecanização do trabalho na agricultura e na indústria, o que liberta os braços que se refugiam nos serviços terciários. A burocratização seria sintoma do progresso técnico.

E' verdade — e êsse fato é preciso opor às observações de Clark — que a preferência pelas ocupações de menor rendimento econômico também se encontra em países tècnicamente atrasados, sendo resultado de aversão herdada contra o trabalho manual, mas a atitude do economista, em face de fenômenos dessa ordem, não depende da averiguação de motivos históricos. Seja progresso, seja atraso, o conselho do economista não será nunca a passividade e sim a intervenção, mas distinguindo bem os resultados possíveis.

Distinção de tal ordem encontra-se no citado livro de Pütz : distinção entre o "sistema econômico", permanente (que transforma em lei o processo econômico em vigor ou a adotar-se), e, por outro lado, as "providências econômicas" (manipulações monetárias, etc.), de efeito imediato e temporário; entre economia dirigida e mero dirigismo, Pütz cita a respeito 5 "modelos" diferentes de mercado fechado, semifechado, semi-aberto, aberto e anárquico, modelos construídos pelo economista alemão Walter Eucken ("Die Grundlagen des Nationaloekonomie, Iena, 1941) dos quais nenhum se encontra em "estado puro" na realidade, que só conhece formas mistas, pouco lógicas, històricamente crescidas. E o economista — conclui Eucken, por sua vez — não pode fazer outra coisa senão analisar as formas reais : em vez de aconselhar o que devia ser, dizer o que é. Resultado magro, que parece incapaz de desmentir a desconfiança da opinião pública, contra a ciência dos economistas. Análises em vez de conselhos práticos! Mas, sem dúvida alguma, é a leitura de obras como as de Burnham, Clark, Pütz e Eucken que pode esclarecer vários pontos escuros e aspectos confusos do problema. E, além disso, é preciso manter o ponto de vista de que a técnica, em todos os sentidos, deve tôdas as suas conquistas à pesquisa desinteressada.

* *
*

A raça humana atravessa atualmente um período de crise que se faz sentir, poder-se-ia dizer, em dois planos: um plano superior, político e econômico, e um plano inferior da população e dos recursos mundiais. No plano superior — êste que se discute nas Conferências internacionais e na imprensa — a crise tem suas causas imediatas no desmoronamento econômico, conseqüência da guerra e da luta pelo domínio, em que se empenham os grupos nacionais que dispõem ou disporão dentro em breve de meios de destruição em massa. Quanto à crise que se verifica no plano inferior a que atinge a população e os recursos mundiais esta, a imprensa, o rádio e as grandes conferências internacionais deixam em completo silêncio. Mas essa crise é pelo menos tão grave quanto a outra. O que é ainda pior é que os problemas de ordem política e econômica, que surgem, não poderão ser resolvidos independentemente dos problemas básicos, cósmicos e biológicos, que já se começam a formular. Se não atentarmos para ela, essa crise profunda só poderá aumentar a acuidade da crise política e econômica. Além disso, se cada nação concentrar completamente tôda sua atenção e tôda sua energia em cuidar de seu poderio político e de seu poderio econômico, a solução dos problemas do plano inferior se tornará não sòmente difícil, senão até impossível. — *Aldous Huxley* — UNESCO.